

Výkon trestní pravomoci jinými než soudními orgány (k ústavním základům přestupkového práva)

Martin Kopecký*

Abstrakt: Článek analyzuje úpravu obsaženou v československé ústavní listině z roku 1920 o tom, že soudní moc v oblasti trestní vykonávají vedle soudů i jiné orgány, a to podle předpisů o trestním řízení policejním nebo finančním. Rozebírá teoretické koncepty přístupu k té činnosti veřejné správy, která spočívá v projednávání a trestání přestupků a jiných protiprávních činů, a jejím vztahům k trestnímu řízení soudnímu. Věnuje se změnám, ke kterým došlo v oblasti přestupkového práva v důsledku řazení projednávání přestupku mezi případy tzv. trestních obvinění dle Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Klíčová slova: ústavní listina, přestupek, soudní moc, správní orgán

1. Soudní moc vykonávaná v trestním řízení správním

Ukládání trestů za protiprávní činy je jedním z nejvýraznějších zásahů státní moci vůči jednotlivcům, a proto si zaslouží, aby jeho základní pravidla byla regulována již na ústavní úrovni. Týká se to jak hmotněprávních zásad trestání především o tom, že není trestného činu bez zákona a není trestu bez zákona, tak na procesní úrovni zejména vymezení, kdo – jaký veřejný orgán – je oprávněn tresty ukládat a jaké je postavení takového orgánu v systému orgánů státní moci.

Ústavní listina Československé republiky z 29. 2. 1920, č. 121/1920 Sb. (dále „ústavní listina“) stanovila pro výkon soudní moci základní pravidlo v § 95 odst. 1: „Soudní moc v občanských právních věcech přísluší soudům občanským, a to buď řádným, nebo mimořádným a rozhodčím, soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají být podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.“ Ustanovení bylo zařazeno do hlavy čtvrté ústavní listiny „Moc soudcovská“ a vyplývalo z něho, že soudní moc ve věcech trestních přísluší jednak soudům, a to občanským trestním soudům, případně vojenským soudům, ovšem s tou výjimkou, že soudní moc v některých trestních věcech je vykonávána nikoli soudy, ale úřady – správními (policejními) a finančními. Vedle (státních) soudů tak vykonávaly soudní moc v trestní oblasti i jiné úřady. Profesor František Weyr v této souvislosti uváděl, že pojem „soudní moc“ je patrně širší než pojem „soudnictví“, užívaný v § 94 a 96 ústavní listiny,¹ neboť soudní moc byla vykonávána i v rámci trestního řízení policejního nebo finančního. Toto pojetí soudní moci odpovídalo materiální klasifikaci forem členění státní moci na činnost zákonodárnou, spočívající v tvorbě právních norem tvořících právní řád, moc soudní (výkon spravedlnosti), do níž se řadí rozhodování sporů a jurisdikce trestní, a činnost správní (výkonnou), spočí-

* Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kopeckym@ksp.zcu.cz.

¹ WEYR, F. *Československé ústavní právo*. Praha: Melantrich, 1937, s. 238.

vající zejména v aktivní činnosti k prosazování a ochraně veřejného zájmu.² Činnosti správních úřadů spočívající ve vedení *trestního řízení policejního*, označovaného též jako *trestní řízení správní*,³ a *finančního*, označovaného též jako *trestní řízení důchodkové*,⁴ byly tak z materiálního hlediska chápány jako výkon moci soudní ve smyslu § 95 odst. 1 ústavní listiny, nikoli jako činnost správní (výkonná). Toto pojetí ukazovalo na blízkost trestání činěného správními úřady, řazeného do oboru trestního práva a trestního řízení správního, trestnímu právu a řízení justičnímu, ovšem s mnoha specifikami vyplývajícími z toho, že jsou postihovány delikty na úseku veřejné správy a řízení o nich vedou přímo správní úřady.

Text § 95 odst. 1 ústavní listiny Československé republiky lze porovnat s čl. 4 *předchozího základního zákona státního o moci soudcovské z 21. 12. 1867*, č. 117/1867 ř. z., podle něhož „[s]oudnictví ve věcech přestoupení policejních a důchodkových trestních zákonů upraví zákony“.⁵

Smyslem ústavního ustanovení, že soudní moc ve věcech trestních může být vykonávána vedle (státních) soudů, tedy orgánů nadaných nezávislostí a vázaných jen zákonem,⁶ i orgány jinými, především správními úřady v rámci trestního řízení policejního či důchodkového, bylo ústavně vyjádřit tu realitu, že část trestní pravomoci je ve státě vykonávána nikoli soudy, ale úřady správními v rámci postupů oddělených od obecné úpravy trestního řízení.

Existenci trestního řízení správního jako druhu výkonu soudní moci ve věcech trestních uváděl i *ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky*, v § 135 odst. 2: „Soudní moc ve věcech trestních přísluší soudům trestním, pokud podle obecných předpisů nemají být trestní věci projednávány v trestním řízení správním.“

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, uváděl v čl. 98 odst. 1, zařazeném do hlavy osmé „Soudy a prokuratura“, že „[s]oudnictví v Československé socialistické republice vykonávají volené a nezávislé lidové soudy.“ Eufemistickému označení „lidové“ ve vztahu ke všem soudům vykonávajícím soudnictví, jak uvádělo původní znění čl. 98 odst. 1, neodpovídal následující čl. 98 odst. 2, který zněl: „Soudy jsou: Nejvyšší soud, krajské a okresní soudy, vojenské soudy, jakož i místní lidové soudy.“; označení „lidový“ bylo tedy spojováno jen s místními lidovými soudy,⁷ nikoli se soudy dalšími. Novela ústavy z roku 1960, *ústavní zákon č. 155/1969 Sb.*, změnila formulaci čl. 98 odst. 1 tak, že „[s]oudnictví v Československé socialistické republice vykonávají volené a nezávislé soudy.“ Pozdější novela ústavy z roku 1960, *ústavní zákon č. 326/1991 Sb.*, nahradila čl. 98 odst. 1 novým zněním: „Soudnictví vykonávají nezávislé soudy České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky.“

² Srov. např. PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*. Praha: Tiskem i nákladem knihtiskárny Františka Šimáčka, 1883, s. 1–10; MIKULE, V. *Správní soudnictví v Československu. AUC Iuridica*. 1968, č. 4, s. 4; KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 2.

³ Viz např. DUSIL, J. *Trestní právo a řízení správní*. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 924–943.

⁴ Viz např. SIBLÍK, J. *Trestní právo a řízení důchodkové*. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 943–980.

⁵ Vlastní překlad autora článku. Německý originál zněl: „Die Gerichtsbarkeit bezüglich der Uebertretungen der Polizei- und der Gefälls-Strafgesetze wird durch Gesetze geregelt.“ Český překlad uvedený v *Zákonníku říšském pro království české – částka XVI*, s. 236, zněl: „Moc soudní v příčině přestoupení trestních zákonů policejních a důchodkových uspořádá se zákony.“

⁶ Ust. § 98 odst. 1 ústavní listiny spojovalo nezávislost ne se soudy, ale se soudci: „Veškeři soudcové vykonávají svůj úřad neodvisle, jsouce vázáni jen zákonem.“

⁷ Viz zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.

Listina základních práv a svobod, uvozená ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 23/1991 Sb. (dále „Listina“), zařadila do čl. 40 odst. 1 formulaci: „*Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.*“ O tom, že by snad trestněprávní odpovědnost mohl uplatňovat i někdo jiný než soud, Listina nic neuvádí, respektive z výkladu čl. 40 odst. 1 by vyplynulo, že to není přípustné. Na pojem „soud“, užitý v čl. 40 odst. 1 Listiny, je obtížné hledět jinak, než jako na soud v té době v platné ústavní úpravě vymezený, tedy v době přijetí Listiny v čl. 98 odst. 2 a 4 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., ve znění pozdějších předpisů (v Ústavě České a Slovenské Federativní Republiky), později v čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky. Nedomnívám se, že by výkladu pojmu „soud“, užitému v čl. 40 odst. 1 Listiny, odpovídal soud v jakémisi materiálním pojetí, tedy jako zákonem zřízená entita, která je nezávislá a nestranná, vázaná zákonem, ústavním pořádkem a závaznými mezinárodními smlouvami.⁸ Za této situace však i v čl. 39 Listiny („*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*“) byl pod „trestným činem“ chápán jen trestný čin *sensu stricto*, tedy „čin soudně trestný“, nikoli každý veřejnoprávní delikt, nikoli tedy protiprávní čin trestně postižitelný veřejnou správou (správní delikt).¹⁰

Z hovorů s pamětníky přípravy Listiny, především se zesnulým docentem Vladimírem Mikule, někdejší předsedou ústavněprávního výboru Sněmovny národů Federálního shromáždění, jsem se dozvěděl, že se na půdě ústavněprávních výborů sněmoven možnost ústavního zakotvení existence trestního řízení správního, po vzoru § 95 odst. 1 ústavní listiny z roku 1920, projednávala, ale tato koncepce nezvítězila. Na tom nic nezměnila ani pozdější *Ústava České republiky*, která v hlavě o moci soudní v čl. 90 odst. 1 druhé větě jen zopakovala text čl. 40 odst. 1 Listiny, tedy že „[j]en soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy“, ale variantu trestního řízení správního, tedy toho, že veřejnoprávní odpovědnost za některé protiprávní činy vyvozují správní úřady, ústavodárce v té době neřešil. Přitom není známo, respektive nebylo nijak veřejně prezentováno, že by tvůrci Listiny či později Ústavy České republiky zamýšleli správní trestání, jež bylo v tu dobu realitou, jako takové odstranit, avšak jeho problematiku neřešili. Ústavní úprava tak ponechala tento druh veřejnoprávního trestání oddělen od trestání soudního, ponechala správní trestání jako něco, co vlastně žádným „trestáním“ není.¹¹ Nepřímo lze konstatovat, že na správní trestání, jehož základ vždy tvořila úprava přestupkového práva, tak bylo z tohoto pohledu nahlíženo jako na něco, co nemá s posuzováním viny za protiprávní činy a trestáním nic společného. Ačkoli později praxe, ovlivněná především výklady *Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod* (dále „Úmluva“), vedla k uznání, že řada ustanovení ústavního pořádku České republiky týkajících se trestných činů, jako např. pravidlo *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* či princip presumpce nevinoty, se vztahuje i na přestupky a další správní delikty, formulace ústavních předpisů, formálně pomíjejících správní trestání, nepomohla k žádoucí integraci soudního a správního trestání.¹²

⁸ K materiálnímu pojetí soudu v čl. 40 odst. 1 Listiny se naopak přiklání např. BAŇOUCH, H. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 813.

⁹ Srov. KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 167 an.

¹⁰ Srov. MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: MUSIL, J. – VANDUCHOVÁ, M. (eds). *Pacta prof. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 67.

¹¹ V. Mikule použil výraz, byť k dřívější době, o „separaci“ přestupkového práva směrem od práva trestního. Viz MIKULE, V. *Poznámky k českému trestnímu právu správnímu*, s. 64.

¹² Srov. však zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Nezbytnost přístupu, že i projednávání přestupků, jakož i dalších skupin tzv. správních deliktů je druhem trestání, v němž platí řada pravidel pro projednávání činů soudně trestných, vyšla především z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“) k pojetí trestního obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který vyžaduje dodržovat záruky spravedlivého procesu nejen při stíhání trestných činů formálně takto ve vnitrostátním zákonodárství označených, ale i v dalších případech, které lze materiálně pod „*trestní obvinění*“ ve smyslu Úmluvy podřadit. Není třeba na tomto místě detailně rozebírat přístupy vyvíjecí se judikatury ESLP k pojetí trestního obvinění, odborné veřejnosti je známo, že se všeobecně za základ jeho vymezení bere rozsudek pléna ESLP ve věci *Engel a další proti Nizozemsku*,¹³ který stanovil kritéria posuzování, co je třeba považovat za „*trestní obvinění*“. Stanovení tzv. *engelovských kritérií* se stalo východiskem pro zkoumání, zda určité obvinění je „trestní“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, či nikoli, a to nejen pro následnou judikaturu ESLP, ale i pro rozhodování soudů národních. Pro posouzení, zda jde o trestný čin ve smyslu Úmluvy, je tak rozhodující – zjednodušeně – podle prvního kritéria kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, podle druhého kritéria povaha deliktu – zda je právní norma adresována obecně všem, nebo jen skupině lidí se specifickým postavením (např. vojákům) a zda je účel sankce alespoň částečně preventivně-represivní, anebo čistě reparační povahy, podle třetího kritéria druh a stupeň citelnosti hrozící sankce. To, že i projednávání přestupků podle českého právního řádu je trestním obviněním dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, se poprvé výrazně potvrdilo v rozsudcích ESLP ve věcech *Lauko proti Slovensku*¹⁴ a *Kadubec proti Slovensku*,¹⁵ posuzujících nemožnost soudní přezkoumatelnosti některých rozhodnutí o přestupku. Odporovala-li Úmluvě slovenská úprava § 83 odst. 1 zákona Slovenské národní rady č. 372/1990 Sb., o *priestupkoch*, podle níž byla soudně přezkoumatelná jen rozhodnutí o přestupku, kterým byla uložena pokuta vyšší než 2 000 Kčs nebo zákaz činnosti na dobu delší než 6 měsíců anebo propadnutí nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2 000 Kčs, neboť projednávání přestupků spadá pod trestní obvinění dle Úmluvy, bylo zřejmé, že i přestupky v České republice, upravené téměř identicky jako na Slovensku, v té době v zákoně České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, režimu čl. 6 odst. 1 Úmluvy podléhají. Ústavní soud na toto reagoval později v nálezu ze 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, kterým vyluku ze soudní přezkoumatelnosti některých rozhodnutí o přestupku, založenou v § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 67/1993 Sb., zrušil.

To, že judikatura dovodila, že jak na přestupky, tak i některé další skupiny správních deliktů (před reformou přestupkového práva účinnou od 1. 7. 2017, uskutečněnou především zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se jednalo především o tzv. jiné správní delikty¹⁶) se vztahují pravidla z Úmluvy o trestním obvinění, zejména tedy čl. 6 o základních zárukách práva na spravedlivý proces, čl. 7 Úmluvy o zázkazu trestu bez zákona a čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o právu nebýt souzen nebo trestán dvakrát (*ne bis in idem*), nezměnilo nic na tom, že i nadále jsou systémy trestání justičního a trestání správního organizačně odděleny, a to se složitými vzájemnými vztahy těchto systémů, pokud se řízení o činech řazených do těchto různých systémů prolínají.¹⁷

¹³ Rozsudek z 8. 6. 1976, č. 5100/71 a další.

¹⁴ Rozsudek z 2. 9. 1998, č. 26138/95.

¹⁵ Rozsudek z 2. 9. 1998, č. 27061/95.

¹⁶ Viz např. PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 301–302.

¹⁷ K tomu srov. např. usnesení velkého senátu Nejvyššího soudu ze 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016.

V našich podmínkách představovalo vždy trestní stíhání soudní a trestní stíhání správní *oddělené systémy veřejnoprávního trestání*, když správa mohla řešit sobě svěřené věci pravomocně, pod kontrolou soudní moci vykonávanou správními soudy, o správních deliktech nerozhodovaly¹⁸ (a ani dnes o nich nerozhodují) soudy trestní. Co se týká soudního přezkumu rozhodnutí o správních trestních věcech, v době rakouské monarchie byly ze soudního přezkumu správním soudem vyloučeny policejní trestní věci, což mělo platit jen, dokud nebude zákonem upraveno trestní právo policejní.¹⁹ Tato kompetenční výluka ze soudního přezkoumatelnosti rozhodnutí v trestních věcech policejních (správních) byla zrušena zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů (srov. § 2 bod 3.); československý nejvyšší správní soud tedy pravomoc přezkoumávat rozhodnutí v těchto trestních věcech měl. Rovněž je třeba připomenout, že po značnou dobu tzv. socialistického vývoje u nás nezávislá soudní kontrola správy ani formálně nebyla, když dřívější správní soud byl zrušen od 1. 1. 1953²⁰ a obecná soudní přezkoumatelnost správních rozhodnutí – s možností zákonných výjimek – byla obnovena až čl. 36 odst. 2 Listiny, na zákonné úrovni zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád – tímto zákonem byla mj. vložena do občanského soudního řádu nová část pátá, nazvaná „*Správní soudnictví*“.

2. „Všeobecné předpisy o trestním řízení správním“

Představa § 95 odst. 1 ústavní listiny o existenci všeobecných předpisů o trestním řízení policejním (správním), respektive finančním,²¹ nebyla naplněna, tedy rozhodně ne zcela. Přitom v té době platily na jednotlivých částech území československého státu v důsledku recepce rakousko-uherského právního řádu²² odlišné právní úpravy. Na *Slovensku a v Podkarpatské Rusi* byly převzaty bývalé uherské předpisy, zejména zákonný článek XL/1879, trestní zákon o přestupcích, nařízení uherského ministra vnitra a spravedlnosti č. 65.000/1909 B. M., o jednotné úpravě policejního trestního řízení, a nařízení uherského ministra vnitra a spravedlnosti č. 105.000/1909 B. M., o úpravě policejního trestního řádu jednacího. Dle tehdejšího hodnocení šlo o velmi podrobnou úpravu trestního práva a řízení správního.²³ V *českých zemích* však taková komplexní úprava neplatila, z bývalého rakouského právního řádu byly převzaty některé speciální správní předpisy, které úplně trestní právo ani řízení správní neupravovaly.²⁴ Obecným předpisem o trestním řízení správním bylo ministerské nařízení č. 34/1858 ř. z., jímž se vydávají předpisy o přestupcích spadajících do příslušnosti politických úřadů. Některé otázky trestního řízení upravoval dekret dvorní kanceláře č. 413/1840 sb. zák. soud., o použití peněžitých trestů uložených za policejní přečiny, ministerské nařízení č. 61/1855 ř. z., jímž byly ustanoveny úřady, kterým náleží vyšetřování a trestání oněch přestupků, jež nejsou prohlášeny v trestním zákoně za trestná jednání, a jímž zároveň se stanoví řízení, které se má při tom

¹⁸ Srov. však určitou historickou „anomálii“ provinění ve smyslu § 15 zákona č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech; více k tomu např. KRATOCHVÍL, V. *Kategorizace deliktů*. Brno: UJEP, 1974, s. 62 an.

¹⁹ Viz § 48 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudního dvoru, v literatuře PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl 1, Právo ústavní. Část 3, Ústava říšská*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, s. 371–372.

²⁰ Srov. § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře; ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.

²¹ Problematiku úpravy trestního práva finančního ponechávám v tomto článku až na nezbytnou míru stranou.

²² Viz čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

²³ Viz DUSIL, J. *Trestní právo a řízení správní*, s. 924.

²⁴ Přehled těchto pramenů uvádí DUSIL, J. *Trestní právo a řízení správní*, s. 924.

zachovávat, ministerské nařízení č. 198/1857 ř. z., obsahující všeobecný předpis o trestání správních přestupků, ministerské nařízení č. 31/1860 ř. z., o rekursu a mimořádném zmírnění trestů při správních přestupcích. Vedle předpisů vydaných speciálně pro trestní řízení správní platily rovněž předpisy o dílčích otázkách obecného správního řízení, jako např. zákon č. 101/1896 ř. z., o postupu při podávání opravných prostředků proti rozhodnutím a opatřením politických úřadů, či císařské nařízení č. 96/1854 ř. z., jímž se vydávají předpisy o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů.

Reforma trestního práva správního čekala na reformu celé veřejné správy, provedenou až zákonem č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, jakož i na kodifikaci obecné úpravy správního řízení a správního řádu, uskutečněnou vládním nařízením č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).

Vláda předložila *návrh zákona o správním trestním právu a řízení* Národnímu shromáždění 14. 9. 1928,²⁵ v rámci projednávání návrhu v subkomitétu ústavněprávního výboru Senátu byla do návrhu vložena příslušná ustanovení správního řádu č. 8/1928 Sb. z. a n. K dalšímu projednání osnovy nedošlo následkem rozpuštění Národního shromáždění.

Novelu vládního návrhu zákona o správním trestním právu a řízení schválila vláda 3. 6. 1937 a předložila Národnímu shromáždění k projednání,²⁶ k jeho přijetí ale již nedošlo. Jak uváděla důvodová zpráva, vycházel předkládaný vládní návrh z návrhu subkomitétu ústavněprávního výboru Senátu z projednávání předchozího návrhu, z jiných vzorů přihlížel k výše uvedené bývalé uherské úpravě, jakož i k nové úpravě obecného správního řízení a správního trestání v („novém“) Rakousku, přijaté zákony z 21. 7. 1925.²⁷

Mezi právními autoritami, věnujícími se problematice správního trestání, existovaly logicky rozdíly v náhledu na to, do jakého právního odvětví vlastně tato tematika patří, tedy zda do oboru správního, nebo trestního práva, ale vcelku výrazně byly vyjadřovány rozdíly od obecného trestního práva. Např. profesor Jiří Hoetzel psal, že „[n]ení sporu o to, že trestní právo správní je součástí správního práva: nemůže být ničím jiným, když jde o činnost veřejné správy, která delikty, o něž jde, stíhá a trestá.“²⁸ Profesor Augustin Miříčka pak v učebnici trestního práva hmotného při vymezení pojmu trestního práva, označovaného jím také jako státní právo trestní (trestajícím subjektem je stát), psal, že „než ani celá oblast státního práva trestního sem nenáleží, neboť stát vykonává trestní právo směry i orgány velmi různými. Podle toho rozeznáváme trestní právo policejní, finanční, disciplinární či kárné aj., jichž soubor nazvati lze trestním právem správním. Zde však jde toliko o trestní právo, které stát vykonává zvláštními soudy k tomu konci zřízenými: soudy trestními.“²⁹ Ani tehdy nešlo, ani dnes nejde o bezduché teoretizování o zařazení trestního práva a řízení správního. V oblasti trestního řízení správního nepochybně existuje to specifikum, že jde o činnost správních orgánů, nikoliv soudů, která ovšem musí respektovat postupy existující běžně jinak při obecném trestním stíhání, a to zejména z pohledu naplnění účelu řízení a ochrany práv obviněných osob. Trestní právo správní hmotné pak objektivně vychází v obecné části z institutů trestního práva justičního, s tím, že specifikum protiprávních činů postihovaných správou bude dáno zejména jejich objektem (pořádek na různých

²⁵ Tisk Senátu Národního shromáždění republiky Československé č. 735.

²⁶ Tisk Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé č. 935.

²⁷ Das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen BGBl 1925/273 („EGVG“), das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz BGBl 1925/274 („AVG“), das Verwaltungsstrafgesetz BGBl 1925/275 („VStG“).

²⁸ HOETZEL, J. *Československé právo správní. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 345.

²⁹ MIŘIČKA, A. *Trestní právo hmotné. Část obecná i zvláštní*. Praha: Všehrd, 1934, s. 3.

úsecích veřejné správy, objektem jsou ale i některé hodnoty, chráněné i justičním trestním právem, jako majetek, veřejný pořádek, občanské soužití, a to tam, kde se jedná o méně závažná porušení právem chráněných zájmů ponechaná k postihu veřejnou správou).

Jak ústavní listinou z roku 1920, tak i správním řádem č. 8/1928 Sb. z. a n. předvídaná obecná úprava trestního řízení správního v předválečném Československu přijata nebyla. K tomu došlo až *zákonem č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (trestní řád správní)*, přičemž hmotněprávní úpravu správního trestání představoval *zákon č. 88/1950 Sb., Trestní zákon správní*. Základním problémem těchto pramenů je jejich zařazení do dalších souvislostí té doby: staly se nástrojem třídního boje a legalizace nové moci. Z legislativního hlediska odpovídaly uvedené zákony systematice ve stejné době přijatého zákona č. 86/1950 Sb., trestní zákon, a zákona č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Nejprísnejším trestem za čin, označovaný v zákoně jako přestupek, bylo odnětí svobody na 6 měsíců, jako vedlejší trest propadnutí jmění, „*jestliže pachatel svým přestupkem úmyslně projevil zjevné nepřátelství k lidově demokratickému řádu*“, ³⁰ v rámci řízení bylo možné vzít obviněného do vazby, a to v řízení v první stolici až na 30 dnů. ³¹

Pozdější novely trestního zákona správního a trestního řádu správního č. 102/1953 Sb. a č. 14/1957 Sb. možnost trestní represe ze strany národních výborů výrazně omezily, např. podle zákona č. 102/1953 Sb. pozbyly orgány národních výborů pravomoc ukládat za přestupky trest odnětí svobody; v případě, že by se ukládal za přestupek trest odnětí svobody nebo jiný druh trestu nebo trest vyšší, než by mohl uložit národní výbor, konal řízení prokurátor, který podával žalobu soudu.

Historicky druhou kodifikací správního trestání byl *zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku*. Podle tohoto zákona projednávaly národní výbory a další orgány státní správy přestupky, ale národní výbory projednávaly až do 31. 12. 1969 ³² též tzv. provinění, v porovnání s přestupky společensky nebezpečnější protiprávní činy. ³³ Národní výbory projednávaly provinění tehdy, nebyl-li v příslušném místě ustanoven místní lidový soud. ³⁴ Právní úprava z roku 1961 znamenala výrazné oddělení přestupkového práva od práva trestního. Podle zákona č. 60/1961 Sb. se poprvé stal předpis o obecném správním řízení [vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, později zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)] subsidiární úpravou řízení ve věcech přestupků, dříve tomu tak nebylo. Ještě před nabytím účinnosti správního řádu č. 71/1967 Sb. platil horizontální devolutivní účinek odvolání: proti rozhodnutí orgánu národního výboru rozhodoval vyšší orgán téhož národního výboru. ³⁵

Třetí kodifikace, a to kodifikace obecné části hmotného přestupkového práva a úpravy přestupkového řízení, vůči níž se subsidiárně užila úprava obecného správního řízení, byla z roku 1990: byl přijat *zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích*, a rovněž i obsahově téměř shodný *zákon Slovenské národní rady č. 372/1990 Sb., o priestupkoch*. Je zajímavé, že se tyto zákony užily i pro projednávání přestupků správními orgány v působnosti federace, ³⁶ neexistovala-li přímo federální úprava. ³⁷ Uvedené zákony sice obsa-

³⁰ § 21 odst. 1 zákona č. 88/1950 Sb.

³¹ § 14 odst. 2 zákona č. 89/1950 Sb.

³² Viz zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech.

³³ Přestupek byl v původním znění zákona č. 60/1961 Sb. definován takto: „*Přestupkem je zaviněné jednání uvedené v §§ 7 až 19 tohoto zákona a dále zaviněné porušení povinností stanovené v jiném právním předpise, pokud se tím ztěžuje plnění úkolů státní správy, ruší veřejný pořádek nebo socialistické soužití občanů, nejde-li o provinění nebo o trestný čin.*“

³⁴ Viz § 33 odst. 1 zákona č. 60/1961 Sb., v původním znění, a zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.

³⁵ Srov. § 28 odst. 1 zákona č. 60/1961 Sb. v původním znění.

hovaly skutkové podstaty více přestupků, ale nebyly plnou kodifikací zvláštní části přestupkového práva, neboť vedle nich byly přestupky upraveny i v dalších zákonech, v době jejich přijetí např. v § 105 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, či v § 78 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. Zcela nekodifikovanou zůstala, a to až do 30. 6. 2017, oblast tzv. jiných správních deliktů.

Zákony o přestupcích z roku 1990³⁸ byly přijaty dříve než Listina, a i než byla za Českou a Slovenskou Federativní Republiku podepsána Úmluva. Ačkoli tvůrci zákona o přestupcích z roku 1990 nebyli konfrontováni s tím, že by snad i pro projednávání přestupků měly být zajištěny stejné *garance práva na spravedlivý proces* jako pro projednávání trestných činů, a rovněž neočekávali, respektive nemohli očekávat tak značný nárůst právní regulace celkově a s tím spojené správní trestání podle značného množství zvláštních úprav, zanesli do právní úpravy řadu procesních pravidel, která spravedlivý proces pro osobu obviněnou ze spáchání přestupku garantovala, jako např. princip presumpce nevinny, právo na slyšení, právo na obhajobu, zákaz nucení k sebeobviňování,³⁹ jakož i obligatorní ústní jednání v řízení o přestupku (s výjimkou zkrácených řízení).⁴⁰

V důsledku přistoupení k Úmluvě a řazení přestupků, jakož i některých dalších druhů správních deliktů mezi tzv. trestní věci ve smyslu jejího čl. 6 odst. 1, došlo k tomu, že garance práva na spravedlivé řízení, vyplývající z Úmluvy, jakož ale i některá ustanovení Listiny a Ústavy, formálně se vztahující jen na trestné činy (soudně trestané), jsou v zásadě využitelné i v oboru správního trestání.⁴¹

Z Úmluvy vyplývá zejména právo každého, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu (čl. 6 odst. 1), dále požadavek na respektování presumpce nevinny (čl. 6 odst. 2), minimální práva osoby obviněné z trestného činu (čl. 6 odst. 3), zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege* (čl. 7), pravidlo *ne bis in idem* (čl. 4 Protokolu č. 7). Úmluva nevylučuje možnost, aby o trestních obviněních rozhodovaly v některých případech jiné orgány než soudy, respektive orgány soudního typu, nevylučuje tedy existenci správního trestání za podmínky, že existuje reálné právo obviněné osoby, aby alespoň v jednom procesním stupni posoudil obvinění vůči ní nezávislý a nestranný soud. Otázku zajištění spravedlivého procesu je třeba zkoumat v řízení o trestním obvinění jako celku, tedy od začátku „*trestního obvinění*“, v řízení před orgánem správním (jiným orgánem než soudem) a v řízení před soudem. Stadium řízení před jiným orgánem než je soud není schopné zajistit samo o sobě požadavek, aby o každém trestním obvinění rozhodoval soud. Nicméně skutečnost, že v pozdějším stádiu může ve věci rozhodovat soud s plnou jurisdikcí, je schopna tuto absenci soudního rozhodování v předchozím stádiu zásadně zhojit.⁴² Soud, který ve věci rozhoduje, musí mít možnost vyjít z vlastních skutkových zjištění a vlastního právního posouzení věci, nezávisle na skutkových zjištěních a právním hodnocení jiného než soudního orgánu.⁴³

³⁸ Viz § 29 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.

³⁹ Viz zákon č. 44/1974 Sb., celní zákon – § 84–94 (úprava celních přestupků a řízení o nich).

³⁸ Po dobu své platnosti byl český přestupkový zákon č. 200/1990 Sb. dotčen více než 90 novelami.

³⁹ Viz § 73 zákona č. 200/1990 Sb.

⁴⁰ Viz § 74 zákona č. 200/1990 Sb.

⁴¹ Viz např. MUSIL, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. *AUC – Iuridica*. 2010, č. 1, s. 68–71.

⁴² Viz např. rozhodnutí ESLP z 25. 9. 2007, č. 22272/03 (věc *Jablonský proti České republice*).

⁴³ Viz např. rozsudek ESLP z 10. 2. 1983, č. 7299/75 (věc *Albert a Le Compte proti Belgii*).

Z více soudních rozhodnutí tuzemských soudů z doby předcházející přijetí současné právní úpravy přestupků, které se věnovaly použití ustanovení Listiny a Úmluvy o trestním stíhání i na projednávání přestupků a šířeji na oblast tzv. správního trestání, lze uvést např.:

V *nálezu z 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01*, se Ústavní soud vyslovil pro použití čl. 40 odst. 6 Listiny o zákazu retroaktivity právních norem, přestože je v Listině výslovně upraven tento zákaz jen pro oblast trestního práva, i na oblast přestupkového práva.

Pro použití čl. 40 odst. 6 Listiny i pro oblast správního trestání se vyslovil dále např. Nejvyšší správní soud v *rozsudku z 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27*, přičemž se podrobně vyjádřil k režimu trestání za správní delikty: „*Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodávce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité delikt ní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.*“

V *nálezu z 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02*, Ústavní soud vyslovil, že „*je-li řízení o přestupku stěžovatele řízením o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požívá stěžovatel i dalších minimálních práv: mimo jiné práva mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby, práva obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, práva, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, a práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [viz čl. 6 odst. 3 písm. b), c) a d) Úmluvy]. Efektivní uplatnění všech těchto práv samozřejmě předpokládá, že obviněnému budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání trestního obvinění mohl být přítomen. Z tohoto důvodu také čl. 38 odst. 2 Listiny prohlašuje právo každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, za právo základní požívající ústavněprávní ochrany.*“

V *nálezu z 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08*, se Ústavní soud vyslovil pro použití zásady zákazu nutit k sebeobvinění i v případě podezření ze spáchání přestupku a k vyloučení zásady „*součinnosti správních orgánů s účastníky řízení*“ v takových případech.

V *nálezu z 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07*, se Ústavní soud vyslovil pro aplikovatelnost úpravy z Listiny a Úmluvy o principu presumpce neviny i na oblast přestupkového práva.

Ačkoli se přestupky, jakož i další skupiny tzv. jiných správních deliktů začaly řadit mezi tzv. trestní obvinění dle č. 6 odst. 1 Úmluvy a začala se jak v oblasti hmotněprávní, tak i procesní na ně vztahovat mnohá pravidla užívaná v trestním právu a řízení soudním, nezměnilo se ani po nové právní úpravě, která nabyla účinnosti 1. 7. 2017, že trestání soudní a trestání správní (přestupkové) představují oddělené systémy, že soudní ochrana ve věcech přestupků je poskytována ve správním, nikoli trestním soudnictvím, a to až poté, kdy je ve správním řízení pravomocně o přestupku rozhodnuto (ponecháme-li stranou

možná řízení o jiných žalobách ve správním soudnictví, které i v souvislosti s projednáváním přestupků přicházejí do úvahy – řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu⁴⁴ či řízení o žalobě o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donuceným správního orgánu⁴⁵).

3. Poslední kodifikace přestupkového práva a trestní právo

V pořadí čtvrtou kodifikací přestupkového práva představuje *zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (dále „*přest. z.*“), ovšem v komplexu s dalšími zákony.

Zákon č. 250/2016 Sb., pro který se vžilo označení „*přestupkový zákon*“ (nepřesné by však bylo „*zákon o přestupcích*“, neboť neobsahuje zvláštní část s vymezením skutkových podstat jednotlivých přestupků!), upravuje obecnou část přestupkového práva hmotného a procesní úpravu projednávání přestupků, vůči níž se subsidiárně užije úprava podle správního řádu č. 500/2004 Sb. (dále „*spr. ř.*“). Přestupkový zákon však neobsahuje zvláštní část přestupkového práva, nejsou v něm skutkové podstaty žádných přestupků. Některé skutkové podstaty přestupků a správní tresty za ně stanoví *zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích* – dále „*z. n. přest.*“ (upravuje zejména přestupky s jiným objektem, než je pořádek ve veřejné správě – přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, dále přestupky spočívající v porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou nebo nařízením obce nebo kraje, přestupky, kterýchž spáchání může dojít na více úsecích veřejné správy). Pramenem přestupkového práva je dále značné množství (více než dvě stě padesát) *zvláštních zákonů* obsahujících skutkové podstaty přestupků na jednotlivých úsecích státní správy, jakož i správní tresty za ně.⁴⁶

Porovnáme-li právní úpravu nového přestupkového zákona s předchozí úpravou, zjistíme, že jak v oblasti hmotněprávní, tak i procesní převzal mnoho institutů, které obsahovaly dosud jen prameny trestního práva hmotného či procesního, případně převzal i koncepty vycházející z teorie trestního práva. To, že se tím stala úprava přestupkového práva výrazně složitější, je logické, a teprve časem se ukáže na správní rozhodovací praxi, jak to bude schopna zvládnout. Zákodárce se neodhodlal k tomu, že by odkázal na obdobné či přiměřené použití některých institutů trestního práva i pro právo přestupkové, ale šel cestou přímého zakotvení institutů známých dříve jen v trestním právu do přestupkového zákona. Tím ovšem došlo často k tomu, že některé takové instituty jsou vkládány do méně či více odlišného prostředí, a jejich výklady v podmínkách přestupkového práva se budou odlišovat od tradičního chápání v právu trestním. To lze ukázat na příkladech:

Např. v oblasti hmotného práva platí, že odpovědnost za přestupek, jehož pachatelem je právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, je objektivní, když zavinění je podle obecné části přestupkového práva znakem *subjektivní stránky* pouze pachatele – fyzické osoby.⁴⁷ Odůvodnění, proč existuje subjektivní odpovědnost za přestupek, za který odpovídá fyzická osoba, stejně jako u trestní odpovědnosti, avšak objektivní odpovědnost za přestupek právnické osoby, když její trestní odpovědnost je budována na přičitatelnosti,⁴⁸

⁴⁴ § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále „*s. ř. s.*“).

⁴⁵ § 82 s. ř. s.

⁴⁶ Většina těchto zvláštních zákonů byla novelizována zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

⁴⁷ Viz zejména § 5, § 13 odst. 1, § 15, 20 a 22 *přest. z.*

notně postrádá racionální jádro, máme-li ctít pravidlo jednotné právní regulace velmi blízkých institutů.

Konstrukce přestupkového zákona např. *pokusů přestupku, pokračování v přestupku, trvajících přestupku, hromadného přestupku* či *spolupachatele* ve vztahu i k přestupkům, jejichž pachatelé jsou právnické nebo podnikající fyzické osoby,⁴⁹ a jsou tedy založeny na objektivním principu odpovědnosti, povede ke zcela jinému chápání těchto institutů, než jak jsou vykládány v trestním právu výhradně k úmyslným trestným činům.

Naproti tomu např. tak praktické instituty, jako je ukládání *souhrnného trestu*⁵⁰ nebo projednání dalšího dílčího útoku u pokračování v trestném činu, za jehož ostatní dílčí útoky byl pachatel pravomocně odsouzen, a *ukládání společného trestu při pokračování v trestném činu*,⁵¹ nebyly v přestupkovém zákoně upraveny, a nelze je proto užívat.

Rovněž konstrukce *nepřičetnosti*, užitá v § 19 přest. z., podle něhož se odpovědnosti nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky, neodpovídá současnému trestnímu právu. Obdobná úprava, dle níž se osoba posuzuje jako přičetná, přivedla-li se do stavu nepřičetnosti, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky, byla v trestním zákoně č. 140/1961 Sb. do roku 1991, byla však zrušena jako teoreticky nesprávné řešení, neboť zakládala fikci trestní odpovědnosti bez ohledu na to, že se jednalo o osobu, která nebyla přičetná. Proč má být i takováto otázka upravena odchylně v přestupkovém a v trestním právu, nelze racionálně zdůvodnit.

Nový přestupkový zákon přebírá nově i některé instituty známé z trestního řízení, přičemž však jsou vyvolávány opět určité pochybnosti, které jsou jinak v trestním řízení vyřešeny.

Z úpravy v trestním řádu o *trestním stíhání se souhlasem poškozeného*⁵² se zákonodárce inspiroval úpravou postavení *osoby přímo postižené spácháním přestupku*, bez jejíhož souhlasu nelze řízení o některých přestupcích zahájit ani v již zahájeném řízení pokračovat.⁵³ Zatímco však v trestním řízení je poškozený stranou,⁵⁴ i když neuplatňuje nárok v adhezním řízení, v případě přestupkového řízení by osoba přímo postižená spácháním přestupku byla účastníkem řízení, jen uplatnila-li by jako poškozený nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení, jinak by neměla např. ani procesní oprávnění napadnout opravným prostředkem zastavení řízení o přestupku.

Další příklad z procesní oblasti: přestupkový zákon zavedl – dle vzoru § 261 tr. ř. – princip *beneficia cohaesionis*, který vyjádřil v § 98 odst. 3 tak, že „[p]okud důvod, pro který odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků řízení, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch.“ Zatímco však trestní řád jasně vymezuje, že princip dobrodiní souvislosti se užije ve prospěch dalšího spoluobžalovaného nebo zúčastněné osoby, přestupkový zákon, který stanoví pravidlo rozhodnout též ve prospěch jiného „*některého z účastníků řízení*“, nebere do úvahy, že jiným účastníkem může být také poškozený, u kterého však k rozhodnutí ve prospěch z důvodu prospívajícího obviněnému odvolateli snad nepřichází do úvahy.

⁴⁸ Srov. zejména § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění (dále „tr. z.“) a § 1 odst. 2 a § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení o nich.

⁴⁹ Viz zejména § 6, 7, 8, 9 a 11 přest. z.

⁵⁰ Viz § 43 odst. 2 tr. z.

⁵¹ Viz § 45 tr. z.

⁵² § 163 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění (dále „tr. ř.“).

⁵³ Viz § 71 a 73 přest. z., § 7 odst. 7 a § 8 odst. 7 z. n. přest.

⁵⁴ § 163 odst. 1 tr. ř.

Interpretace a aplikace ustanovení trestního práva a řízení soudního nově zavedených do zákonné úpravy přestupkového práva je věcí dalšího vývoje, praxe ukáže využitelnost takových institutů v podmínkách přestupkového práva, jejich výhody a nedostatky. Má-li hrát důležitou sjednocující roli judikatura, měla by být sjednocena i judikatura soudů trestních a správních v těch případech, kdy se v oboru správního trestání aplikují trestněprávní instituty nebo kdy mají postihy za přestupky a trestné činy obsahovou souvislost. Za zamyšlení stojí např. vztah postihu za přestupek v oblasti provozu na pozemních komunikacích a postihu za typově závažnější trestný čin v této oblasti. Např. dopustí-li se fyzická osoba přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích způsobí dopravní nehodu, při které je jinému ublíženo na zdraví, uloží se jí pokuta od 25 000 do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let, přičemž délku ukládaného zákazu činnosti nelze ani mimořádně snížit pod spodní hranici sankční sazby; to, že nelze uložit správní trest pod spodní hranici zákonem stanovené zákonné sazby, není přitom považováno za neústavní.⁵⁵ Dopustí-li se však osoba jako řidič motorového vozidla typově závažnějšího přečinu ublížení na zdraví z nedbalosti dle § 148 tr. z. nebo přečinu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti dle § 147 tr. z., trest zákazu činnosti mu uložen být může, ale není to obligatorní, a stává se, že není s přihlédnutím k dalším okolnostem soudem tento trest uložen.

Z hlediska vztahu přestupkového práva a trestního práva je zásadní, aby tyto dvě oddělené linie veřejnoprávního trestání ústavně- a mezinárodněprávně konformně a efektivně vyřešily své vzájemné vztahy zejména v případech, kdy se možné postihy v té které linii prolínají. Tyto vztahy by měly vycházet z pravidel, že

- posouzení otázky, zda jednání může naplňovat znaky trestného činu – činu soudně trestného, je ponecháno na posouzení orgánů činných v trestním řízení,
- pro správní orgány je závazné konečné posouzení orgánu činného v trestním řízení, že jednání není trestným činem, ale může být přestupkem či jiným správním deliktem (v současnosti půjde zpravidla o disciplinární správní delikt),
- platí pravidlo *ne bis in idem*, plynoucí z čl. 40 odst. 5 Listiny formálně pro „trestné činy“, respektive skutky, které jsou předmětem trestního řízení soudního, ale které – podle judikатурních výkladů ESLP – tvoří součást spravedlivého procesu, jež *není součástí garancí dle čl. 6 Úmluvy*, ale je zakotveno jen v čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě:⁵⁶
 - „1. Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.
 2. Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.
 3. Od tohoto článku nelze odstoupit podle článku 15 Úmluvy.“
- zákonná úprava má umožňovat efektivní odstranění překážky pravomocného rozhodnutí správního orgánu o skutku, objeví-li se skutečnosti odůvodňující jeho posouzení, že se může jednat o trestný čin.

⁵⁵ Viz nálezy Ústavního soudu z 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

⁵⁶ Viz např. rozsudek ESLP z 20. 7. 2004, č. 50178/99 (věc *Nikitin proti Rusku*).

Zákaz dvojího stíhání a potrestání téhož skutku jako trestného činu (poprvé pro přestupek, podruhé pro trestný čin) vyplývá z úpravy § 11 tr. ř. o nepřípustnosti trestního stíhání (a nemožnosti zahájit trestní stíhání, bylo-li již zahájeno), v nemožnosti pokračovat v něm a nutnosti ho zastavit, a to podle ustanovení:

- § 11 odst. 1 písm. h) tr. ř.: „*proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž skutek skončilo pravomocným rozhodnutím o postoupení věci s podezřením, že skutek je přestupkem [...], jestliže rozhodnutí nebylo v předepsaném řízení zrušeno*“;
- § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř.: „*stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána*“.

Tento důvod nepřípustnosti trestního stíhání je relevantní v případě přímé aplikace ustanovení mezinárodní smlouvy, která takovou nepřípustnost zakládá. Čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě vylučuje např. druhé trestní stíhání nebo potrestání osoby za skutek jako trestný čin, bylo-li o tomto skutku pravomocně rozhodnuto v řízení o přestupku.⁵⁷ Tento důvod nepřípustnosti je širší než dále speciálně uvedený důvod podle § 11 odst. 1 písm. k) tr. ř.

- § 11 odst. 1 písm. k) tr. ř.: „*jestliže dřívější řízení pro týž skutek proti téže osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o přestupku a uplynula-li lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle jiného právního předpisu, ve kterém může být rozhodnutí o přestupku zrušeno*“.

Tento důvod nepřípustnosti trestního stíhání byl zaveden do trestního řádu od 1. 7. 2017. Konjunkce podmínek nepřípustnosti trestního stíhání i) dřívější řízení pro týž skutek proti téže osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o přestupku a ii) uplynula-li lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle jiného právního předpisu, ve kterém může být rozhodnutí o přestupku zrušeno, je problematická. Již první podmínka – pravomocné rozhodnutí o přestupku pro týž skutek – brání z důvodu pravidla *ne bis in idem*, aby bylo zahájeno trestní stíhání nebo se pokračovalo v zahájeném trestním stíhání vůči téže osobě či aby byla tato osoba znovu odsouzena pro týž skutek. Nepřípustné dle ustanovení čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP by tedy bylo i trestní stíhání, i když ještě neuplynuly lhůty pro zahájení přezkumného řízení vůči pravomocnému rozhodnutí o přestupku.

Úpravy bránící porušení *zákazu dvojího stíhání a potrestání téhož skutku jako přestupku* a řešící konflikty mezi trestním řízením a řízením o přestupku pro týž skutek vycházejí především z přestupkového zákona:

- podle § 76 přest. z. správní orgán, aniž řízení o přestupku zahájí, věc usnesením *odloží*, mj.
 - a) podle § 76 odst. 1 písm. i), jestliže o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2 (tedy že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, respektive zde podezřelý, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého),
 - b) podle § 76 odst. 2, jestliže se o totožném skutku vede trestní stíhání;

⁵⁷ Viz např. usnesení Nejvyššího soudu z 10. 11. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1053/2010.

- podle § 86 přest. z. *zastaví* správní orgán usnesením *řízení o přestupku*, mj.
 - a) podle § 86 odst. 1 písm. j), jestliže o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2 (viz výše),
 - b) podle § 86 odst. 4, jestliže se o totožném skutku vede trestní řízení. Řízení o přestupku lze po ukončení trestního řízení o tomto skutku znovu zahájit, ledaže bylo o skutku rozhodnuto, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého;
- podle § 64 odst. 1 písm. a) přest. z. správní orgán *předá* věc (a to i v průběhu řízení, tedy po zahájení řízení o přestupku – zákonodárce opustil dosud užívané označení „postoupení věci“, dochází-li k takovému postupu po zahájení řízení) orgánu činnému v trestním řízení, nasvědčující-li zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin;
- podle § 100 odst. 1 přest. z. *zruší* správní orgán v *přezkumném řízení rozhodnutí o přestupku*,
 - a) „*vyjdou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o které již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu*“

Podle smyslu zvláštního postupu přezkumného řízení podle § 100 přest. z. bude možné zrušit zřejmě jen rozhodnutí o přestupku ve smyslu § 93 přest. z., tedy rozhodnutí, kterým byl obviněný uznán vinným z přestupku, nikoli v případě rozhodnutí, kterým bylo přestupkové řízení zastaveno. Smyslem připuštění možnosti přezkumného řízení dle této zvláštní úpravy v přestupkovém zákoně (jde o zvláštní případ přezkumného řízení vůči úpravě v § 94 a násl. spr. ř.) je vytvořit podmínky k odstranění překážky, aby jen z důvodu, že byl nesprávně posouzen skutek jako přestupek, nemohlo proběhnout trestní stíhání. Neshledal-li však správní orgán v původním řízení ani důvody pro vyslovení viny za přestupek a zastavil-li řízení, bylo by možné zjednat nápravu dle obecných pravidel o přezkumném řízení nebo o obnově řízení dle správního řádu, popřípadě v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.

- b) „*pokud bylo vydáno [rozhodnutí o přestupku] přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého*“

Bylo-li pravomocně rozhodnuto v trestním řízení o skutku (způsoby v tomto ustanovení uvedenými), je s ohledem na pravidlo *rei iudicatae* a *ne bis in idem* vyloučeno, aby potom bylo vedeno správní řízení a vydáno rozhodnutí o přestupku. Podle tohoto ustanovení lze zrušit takové rozhodnutí o přestupku (pravomocné) v přezkumném řízení.

Ustanovení § 100 odst. 2 přest. z. stanoví subjektivní a objektivní lhůtu pro zahájení přezkumného řízení.

- ke *zrušení pravomocného rozhodnutí ve věci přestupku*, a tedy odstranění možné překážky pro to, aby bylo případně zahájeno trestní řízení proti právnické osobě pro tyž sku-

tek, může dojít v důsledku přezkumného řízení podle správního řádu (tedy „obecného“ přezkumného řízení, nebude-li dán speciální důvod přezkumného řízení dle § 100 odst. 1 přest. z.), *novým rozhodnutím po obnově správního řízení* (§ 100, § 102 odst. 1 a 9 spr. ř.) nebo *rozhodnutím soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve správním soudnictví*.

Právní úprava účinná od 1. 7. 2017 nemá naproti ustanovení odpovídající § 94 věty první zákona o přestupcích z roku 1990, podle něhož „*správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna.*“ Probíhalo-li by pro tentýž skutek, pro který již byla osoba pravomocně uznána vinnou za přestupek, následně trestní stíhání téže právnické osoby pro týž skutek, jednalo by se o porušení pravidla *ne bis in idem* orgány činnými v trestním řízení, a proto by bylo třeba provést nápravu podle trestního řádu (zastavit trestní stíhání).

Závěr

Článek se pokusil, v souvislosti se vzpomínkou na století od přijetí československé ústavní listiny, ukázat, že staří konstitucionalisté a administrativisté byli schopni citlivě vnímat, že trestání veřejnou mocí je ve všech případech výkonem spravedlnosti (soudní moci), a to i tehdy, byla-li příslušná pravomoc trestat kompetenčně svěřena orgánům správním. Tím, že prameny současného ústavního pořádku České republiky ponechaly přestupky a správní trestání stranou svého zájmu, neulehčily koncepční pojetí, jak má probíhat trestání, které má atributy veřejnoprávního trestního postihu, ale je uskutečňované správními orgány pod možnou následnou soudní kontrolou. Český zákonodárce reagoval na situaci, kdy postihy přestupků se uskutečňují v rámci trestních obvinění dle Úmluvy tak, že zavedl do úpravy přestupkového práva řadu institutů, do té doby existujících jen v rámci trestního práva hmotného a procesního, ale ponechal jinak oba dva systémy veřejnoprávního trestání organizačně oddělené. Vzhledem k tomu, že k projednávání správních deliktů dochází nejprve v rámci (zpravidla) dvoustupňového řízení před správními orgány a rozhodnutí správního orgánu o přestupku či jiném veřejnou správou postižitelném deliktu může být následně přezkoumáváno na dvou procesních úrovních ve správním soudnictví, nezřídka dochází k tomu, že trestní řízení bývá i ve složitějších případech kratší a především efektivnější. Až se po pár letech budou provádět analýzy fungování zatím krátce působícího nového přestupkového práva, třeba už i po zkušenostech s novým trestním řádem, bude vhodné posoudit různé modely správního trestání, které by uměly efektivně spojit potřebné věcné odborné znalosti a efektivní právní procesy postihů za porušování pravidel v oblasti zájmu veřejné správy.

The Exercise of Criminal Jurisdiction by Authorities Other than Judiciary (to the Constitutional Foundations of Misdemeanour Law)

Martin Kopecký

Abstract: The article analyzes legislation contained in the Constitutional Charter of Czechoslovakia from 1920 which defines that judiciary can also be exercised by other bodies as well as courts. This rule can be found in regulations of police or financial criminal procedure. The article analyses theoretical concepts to the activity of public administration which consists in hearing and punishment of offenses and other unlawful acts, and to her relation to the judicial criminal procedure. The article also deals with the changes that occurred in misdemeanour law due to inclusion of hearing of administrative offenses into cases of so-called criminal charges according to the European Convention on Human Rights.

Key words: constitutional charter, administrative offense, judiciary, administrative authority